

试论我国政策性金融体系的完善

郭宝宁

(厦门大学 财政金融系, 福建 厦门 361005)

关键词: 政策性银行; 政府财政; 金融改革

摘要: 政策性金融在资源配置中具有特殊作用, 西方发达国家的历史经验也表明政策性金融的发展为经济发展所必须。统观我国 1994 年以来的金融实践以及未来的经济、金融发展, 我们发现, 我国政策性银行的地位需强化, 体系待完善, 我们可从加快建立政策性金融法规和专门的政策性金融监管机构、拓宽政策性银行的筹资渠道、加强现有政策性银行的建设及适时增设新的政策性金融机构几个方面出发, 以建立符合中国国情的较为完善的政策性金融体系。

中图分类号: F832 文献标识码: A 文章编号: 1009-3753(2002)04-0076-03

一、引言

朱镕基总理在《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中指出:“要按照现代银行制度对国有独资商业银行进行综合改革, 发挥政策性银行功能, 办好中小金融机构。”政策性银行的改革问题已经成为对四家国有商业银行不良资产采取改革措施后的矛头所向。同时, 有关资料显示, 下一阶段中国财政投资的重点包括公共基础设施、农业、科技进步和发展以及支持国有经济等。随着国债的逐渐减发, 政策性银行无论是政策性的还是银行性的功能必将更大程度的发挥出来, 从而形成经济发展的重要支点。政策性银行的发展与规范已经成为当前金融改革的重要议题, 而怎样完善政策性金融机构体系, 无疑将成为就要开演的“政策性银行改革大戏”中的一场重头戏。

1994 年, 作为金融体制改革的一项重大举措, 我国设立了中国进出口信贷银行、中国农业发展银行和国家开发银行三家政策性银行, 分别负责大型机电设备进出口的政策性贷款业务; 国家粮棉油储备、主要农副产品收购及农业开发方面的政策性贷款业务; 国家重点建设项目(包括基本建设和技术改造)的贷款及贴息业务。自成立以来, 三家政策性银行通过其经营活动, 分别为其主要业务提供政策性资金支持, 增强了政策性金融在宏观经济调控中的力量 and 作用, 并为政策性金融体系的构建奠定了良好的框架。

我国三大政策性银行建立的初衷是: 1、实现政策性金融和商业性金融的分离, 以解决国有商业银行身

兼二任的问题; 2、割断政策性贷款与基础货币的直接联系, 确保人民银行调控基础货币的主动权。从这个角度看, 我国政策性银行的建立可以说是基本成功的, 但理论和实践的发展都在提醒我们, 绝不能只将政策性金融体系作为我国社会主义金融体系的附属和补充, 政策性金融的功能也绝不仅限于以上两点。本文先分析了政策性金融在资源配置中的特殊作用, 从理论方面论证了政策性金融存在的必然性, 接着分析了我国强化政策性金融体系的现实要求, 最后提出几点具体设想。

二、政策性金融在资源配置中的作用探讨

金融是现代经济的核心, 这种核心作用主要体现在其作为市场配置资源的一种手段对社会资源的配置上。在现代市场经济中, 市场和政府作为资源配置的两种重要手段, 其活动范围通常按以下原则划分: 在市场机制的“无形之手”够不着的领域伸入政府财政机制的“有形之手”。市场和政府分配的社会产品无外乎以下三种类型: 公共产品如国防、司法、行政等; 准公共产品如教育、能源等基础产业、基础设施; 私人产品如工商企业等。私人产品领域因具有良好的直接经济效益而成为市场机制广泛活动的领域; 保证公共产品的合理供给也成为政府财政机制配置资源时的目标取向; 问题在于, 准公共产品应由谁提供? 准公共产品的特点是一般不具有较高的内部直接经济效益但拥有明显的外部间接净正效应, 一方面, 其内部直接经济效益普遍不高, 不足以吸引市场对其进行资源配置; 另一方面, 单纯让政府财政机制配置这

收稿日期: 2001-07-13

作者简介: 郭宝宁(1977—), 女, 山东邹平人, 金融学硕士, 研究方向为银行改革与发展。

一部分资源将无法避免其内部直接经济效益的降低,我国长期的财政经济实践中已不乏此方面的深刻而沉痛的教训。但是,准公共产品又是不可或缺的。这样,市场机制的“无形之手”与政府财政机制的“有形之手”联手就成为准公共产品得以有效提供的唯一可能的途径选择,这种联手在金融资源配置领域即表现为政策性金融机制。

不健全和不完善的市场机制更凸现政策性金融存在的必要性。市场机制若不够健全和完善,仅凭不够准确和灵敏的供求信息和价格符号来配置资源容易产生误导,市场机制也经常出现“梗阻”和偏差。政策性金融手段正是政府消除市场偏差的一个非常有效的手段,因为政策性金融在配置资源的过程中以追求公平、合理和长期效益为目标。因此在不健全和不完善的市场机制下,就更应该加强政府的政策性金融手段,使政策性金融与商业金融相互配合,共同发挥作用。

正是因为政策性金融在资源配置中具有重要作用,世界上大多数发达国家和部分发展中国家都相继设立了专门的政策性金融机构,构建了较为完善的政策金融体系,例如:①美国联邦政府创办和领导的政策性金融机构有农业信贷机构(包括土地银行、中期信贷银行、合作银行)、住宅信贷机构(包括联邦住房放款体系、联邦全国抵押协会)、联邦存款保险公司和进出口银行,②日本的政府金融体系包括日本开发银行、日本输出入银行、九家公库及邮政储蓄。③韩国的政策性金融机构由专业银行(包括韩国兴业银行、韩国国民银行、韩国住宅银行和韩国国民农业合作联盟)及发展机构(包括韩国发展银行、韩国进出口银行和韩国长期信用银行)组成。

政策性金融在美国、日本等许多资本主义国家的发展过程中曾经并仍在发挥着积极的作用,这也表明了政策性金融的发展为世界各国经济发展所必需,我国的政策性金融需要强化其地位、完善其体系,这已经成为目前情况下比较现实的选择。

三、完善政策性金融体系的现实要求

1. 完善政策性金融体系是实施产业结构调整,增加有效需求的需要。我国目前的内需不足是一种结构性不足,通过调整经济结构尤其是产业结构使其合理化以增加有效需求是解决内需不足的关键。但是产业结构的合理又是以资源配置的合理为前提的。我国目前正处于经济转型阶段,市场机制不够健全和完善,这种情况下,政府完全放任,仅凭不够准确的市场信息和价格符号为导向,利用商业性金融手段难以实现资源有效合理配置。因此,需要政府利用政策性金融手段进行必要地干预,保证“瓶颈”产业和战略领域的资源配置,以实现产业结构的合理化以及产品的升级换代,扩大有效供应,带动有效需求。1994年我

国组建的三家政策性银行总体规模较小,涵盖面也较窄,难以在结构调整和经济发展中发挥应有的作用,因此必须予以强化。

2. 完善政策性金融体系是国有银行应对金融全球化挑战的需要。面对WTO和金融全球化,中国金融业亟待解决国有银行商业化的问题,但这一问题的解决需要较为完善的政策性金融体系作为基础。原因在于:目前我国的政策性金融体系仅由三大政策银行组成,由于三大政策银行肩负各自特定的发展使命,仅仅解决了重点建设项目、农业和进出口企业方面的政策信用,而其他方面的政策信用仍由四大商业银行承担,这使得四大商业银行原来许多资金运用中的计划性质在短期内难以转变成市场性质,在特殊情况下还不得不增加新的政策贷款(如安定团结贷款等),现在四大国有银行还承担着住房、科技开发、再就业、助学等政策性业务,这些都影响了商业银行的竞争能力和深化改革的进程。

3. 完善政策性金融体系是实施西部开发战略,促进区域经济协调发展的需要。西部地区落后自然有其历史原因,但市场机制促使西部资金大量流失,筹资困难,这无疑在扩大东西差距,造成两极分化的趋向中又起了推波助澜的作用。在实施西部开发战略中,除了市场诱导和商业性金融支持,专门针对西部开发服务的区域性政策性金融机构的支持也是关键。因此现阶段还必须进一步强化政策性金融体系,增设政策性金融机构。

4. 完善政策性金融体系还是健全社会保障体系,完善社会福利设施,促进经济快速增长,全面实现现代化目标的需要。我国近几年的扩张型政策未能拉动经济快速增长,除了经济结构不合理这一因素之外,社会保障制度的改革与相应的社会保障体系的建立不配套,从而造成居民的边际消费倾向下降也是一重要原因。此外,我国作为社会主义国家,必须致力于发展社会经济,完善公共福利设施,要实现这些目标,单独依靠财政的无偿投入是不可能的,而通过建立相应的政策性金融机构,包括住房信贷银行、就业扶助银行、助学信贷银行等作为健全完善社会保障体系、完善公共福利设施的配套措施成为目前情况下比较现实的选择。事实上,我国已经开展了与此方面相关的政策性金融业务,只是目前的业务主体主要是国有银行,操作也很不规范,有必要建立专门的政策性金融机构承担这些业务,以促进我国社会保障体系和社会公共福利设施的进一步完善。

四、完善政策性金融体系的具体设想

对于中国这样一个经济社会发展要求迫切、结构调整任务繁重的国家来说,政策性金融将在相当长的时间内发挥重要作用。政策性金融的建立与完善,也直接影响银行体系和社会保障制度等的改革。因

此,当前亟待加快完善中国政策性金融体系,具体可考虑从以下几个方面入手:

1、建立政策性金融法规和专门的政策性金融监管机构,规范政策性银行的行为。世界各国在成立政策性金融机构之前,均通过立法形式对政策性金融机构的权利地位和各项业务活动做出明确而具体的规定。而我国在三家政策性银行运转了七年多以后,还没有专门界定政策性金融业务,规范、保护政策性金融业务的法规。立法的滞后不利于政策性金融经营机制的完善,也不利于为政策性金融的运行创造良好的外部环境。因此,当前应促使《中国农业发展银行条例》、《国家开发银行条例》和《中国进出口信贷银行条例》的尽早出台,并着手准备制定相应的法律,以进一步明确中国政策性金融的地位、作用、权利和职责,规范其经营行为,理顺内外关系。同时,在考虑建立其它政策性金融机构之前,也必须“立法现行”。还有,为便于协调,减少干预,提高监管效率,应建立专门的政策性金融监管机构。

2、拓宽筹资渠道,提高政策性银行的融资能力。目前,除农发行以外,国开行和进出口银行都已利用金融债券筹资。1999年度,中国进出口银行和国家开发银行除少部分资金由邮政储蓄解决外,信贷资金主要通过市场化发行金融债券筹措,全年市场化筹资2380亿元。市场化融资虽收到了较好的效果,但是考虑到这一成果是在经济处于低谷、商业银行普遍慎贷的情况下取得的,政策性银行建立长期、稳定和低成本资金来源渠道问题仍没有得到根本的解决。另外,农发行肩负着供应收购资金的重任,是央行货币投放的一个主要渠道,但是如果过度依赖央行,如遇央行收紧银根也会遇到筹资困难。所以目前需要进一步拓宽政策性银行的筹资渠道,提高政策性银行的融资能力。

(1)建立稳定的资本金补充制度和贷款利息补贴制度。应参照国家有关银行资本充足率的规定和国际惯例,定期补充政策性银行资本金,并提供低息长期财政借款。对政策性亏损,财政应做出明确的补贴承诺或制定相应的补贴措施,如提高呆、坏帐准备比率,放宽呆、坏帐核销条件,对高风险项目借款提供财政补贴等。

(2)由财政部提供担保,集中统一发行政策性银行债券。进一步完善发行办法,如推行上网竞标发行;采取措施提高流动性,如允许金融债券上市挂牌交易,以吸引更多金融机构积极认购政策性金融债券。

(3)面向国外发行债券和尽量争取外国政府和国际金融组织的优惠贷款,并进一步探索新的国际融资方式,包括项目融资、国际融资租赁、外国政府及国际金融组织贷款转贷等,这也是国外政策性银行的通行

做法。

(4)从我国国情出发,参照国际经验,利用邮政储蓄存款解决政策性银行长期稳定资金来源问题。在我国目前邮政储蓄管理模式既定的背景下,需要从体制改革与总体规划的角度出发,积极探索以国家财政为中介和担保将部分邮政储蓄资金转化为政策性银行资金的问题。

(5)利用我国社会保险和保障基金。社会保险和保障基金可让渡时间跨度长,并且数量随社会保险和保障制度的完善而稳步增加,这些无疑表明了它们有可能而且也适合成为我国政策性银行稳定、持续的资金来源。当然,将社会保险和保障基金纳入我国政策性银行资金来源系统,还需要科学的规划和合理的规范。

3、明确三大政策银行的地位和作用,加强现有政策银行的建设。必须明确国家开发银行在当前政策金融体系中的主导地位,适当增大其信贷规模。加强农业金融的基础地位,充分发挥政策金融对农业的支持作用,对农业的政策性贷款应做到稳中有升,农业发展银行在政策金融体系中的重要作用应长期保持。随着国际经济一体化的进程,进出口银行的地位也不能削弱。同时也要认识到,加强现有政策银行的建设,不等同于单纯扩大贷款规模,而应以提高政策性资金的运用效率为主。

4、适时增设新的政策金融机构,建立符合中国国情的完善的政策金融体系。鉴于目前三家政策性银行不能满足我国现阶段大规模需要政策性银行的内在需求,需要逐步增设一批不同类型的政策性银行,在遵循必要性和可能性以及循序渐进原则的前提下,我国近期应设立以下政策性金融机构:①高新技术合作开发银行,可考虑由政府、科研机构和企业合作组建,以推动科技成果的产业化和商品化,提高我国产业结构的技术含量,增强国际竞争能力;②就业扶助银行,可考虑由政府和企业集中直接或间接用于就业的部分资金组建而成,通过发放优惠贷款,资助失业者自开就业门路,鼓励中小企业吸收下岗职工;③中小企业信贷银行,可考虑由中央政府联合地方城市商业银行共同出资组建股份制中小企业信贷银行;④从长远角度来看,我国还应设立住房银行、助学信贷银行、在西部等不发达地区设置区域性开发银行等政策金融机构。

参考文献:

- [1] 白钦先,郭纲.关于我国政策性金融理论与实践的再探索[J].财贸经济,2000,(10):21-26.
- [2] 《政策性银行是我国经济回升的重要支点》[N].人民日报,2001-03-26(04).
- [3] 瞿强.经济发展中的政策金融——若干案例研究[M].北京:中国人民大学出版社,2000:201-234.

责任编辑: 尧 街